

RESUMEN EJECUTIVO

EL PROCESO PARTICIPATIVO DE LA ERP

1. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza fue formulada en un marco de amplia participación de la sociedad civil hondureña, logrando con ello un sentido de apropiación que facilita su sostenibilidad en el largo plazo. El proceso participativo se realizó entre enero de 2000 y mayo de 2001, con participación directa de 3,500 representantes de organizaciones de la sociedad civil. En muchos casos cada participante traía el mandato de la consulta que previamente su organización había realizado con sus afiliados.
2. Las reuniones y la definición de la metodología de trabajo de la consulta se programaron de manera conjunta con los principales actores. Estos se invitaron a través del Gabinete Social y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y Transformación Nacional, la cual está integrada por el Foro Nacional de Convergencia, Espacio Interforos, Asociación de Municipios de Honduras, Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras, y las cámaras de comercio e industrias de Tegucigalpa y de Cortés. Además, participaron autoridades de los gobiernos locales y diputados al Congreso Nacional.
3. Los resultados de cada reunión y las propuestas escritas presentada por las organizaciones de la sociedad civil fueron ordenados, sintetizados y analizados para rescatar los puntos coincidentes y evaluarlos en base a criterios técnicos en el contexto de la viabilidad económica y social del país. Considerando lo anterior, la versión final de la ERP incluye un mayor desarrollo así como la incorporación de una serie de temas propuestos por la sociedad civil. No obstante, algunos temas no fueron considerados por requerir los mismos de un amplio debate nacional para lograr un nivel aceptable de consenso. En tales casos, se plantearon objetivos y lineamientos generales que orientarán posteriores deliberaciones.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA

4. Debido al carácter multidimensional de la pobreza, para su medición se consideran diferentes métodos, cada uno de los cuales demuestra que la pobreza en Honduras es de alta magnitud, aunque con una mejora moderada a lo largo de la década anterior. En 1999 aproximadamente el 66% de los hogares se encontraba bajo la Línea de Pobreza y casi un 49% en la categoría de extrema pobreza; indicando una leve mejoría con relación al 75% y 54%, respectivamente, que se observaban en 1991. A través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas se observa una tendencia más favorable, al disminuir de 67% a 47% el total de hogares con NBI, entre 1990-1997. No obstante, la situación de los escolares con respecto al estado nutricional resulta preocupante y el nivel de Desarrollo Humano en Honduras continua siendo uno de los más bajos a nivel de América Latina, debido en mayor medida al bajo ingreso per cápita.
5. En 1999, el 57% de los hogares urbanos se encontraban bajo la línea de pobreza, mientras que en las áreas rurales éstos llegaban a casi 75%. Asimismo, la condición de extrema pobreza (indigencia) afectaba a cerca de un 37% de los hogares urbanos y a un 61% de los hogares rurales. Lo anterior significa que el 59% de los hogares pobres y el 65% de los indigentes son rurales. Además, el impacto del huracán Mitch se concentró en las zonas rurales, provocando un aumento en el nivel de indigentes de 5.5 puntos porcentuales.

6. Los departamentos con mayor porcentaje de hogares con NBI se localizan en las regiones sur y occidental del país (Copán, Valle, Choluteca, Lempira e Intibucá); aunque en Francisco Morazán y Cortés se localiza el 35% de los hogares con NBI debido a que son los de mayor concentración poblacional. Entre los grupos con mayor riesgo de caer en situación de pobreza, se encuentra: la población entre 0 y 14 años (66% bajo la línea de pobreza); personas de la tercera edad (55% de los hogares con jefes de la tercera edad están en situación de pobreza); y las personas en situación de discapacidad.

DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA POBREZA

7. Entre las causas de la pobreza en Honduras, adquieren particular importancia los aspectos vinculados al lento crecimiento económico y al bajo ingreso per cápita; la desigual distribución del ingreso y de los factores de la producción; el bajo nivel de escolaridad; y la baja productividad del empleo. Además, la pobreza se vincula con factores como: la presión demográfica y sus efectos sobre los recursos naturales; el bajo nivel de participación de los pobres; el deterioro de los valores culturales; y las debilidades de los gobiernos locales.
8. Cada punto porcentual de crecimiento del PIB per cápita reduce la pobreza en 0.65 puntos, mientras que el promedio latinoamericano es de 0.94 puntos. Esta baja tasa de transformación del crecimiento del PIB en reducción de pobreza estaría reflejando el limitado acceso a los activos productivos, incluyendo tierra, crédito y educación secundaria y técnica; así como la sesgada estructura de distribución del ingreso y la riqueza.
9. Si bien la proporción del gasto social como porcentaje del gasto total público muestra una tendencia ascendente en los últimos años, los gastos exhiben mayor variación que la provisión real de servicios, debido a que están afectados en gran medida por el patrón de ajuste de los salarios, que representan una proporción muy alta de los gastos totales. Asimismo, la dinámica del gasto social se ha visto restringida por el tamaño y la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, por el volumen de los ingresos fiscales y por las restricciones que imponen obligaciones como el pago de la deuda externa.
10. El desempeño de los sectores sociales refleja la necesidad de emprender mayores reformas, orientadas a mejorar la calidad y la cobertura de los servicios, principalmente en favor de los más pobres. En el sector educación en los últimos años se han dado algunos avances, principalmente en el nivel de primaria; no obstante persiste una baja cobertura en el nivel secundario, particularmente en la formación técnico-vocacional, y en la educación superior, y graves problemas de repitencia y deserción escolar. El sector salud también denota avances significativos, vinculados a programas de salud preventiva, particularmente salud materno-infantil, y a la ampliación en la cobertura en los servicios de saneamiento básico. A pesar de lo anterior, aún persisten: altas tasas de desnutrición infantil; elevada mortalidad infantil en menores de 5 años; y alta tasa de mortalidad materna; entre otros.
11. Asimismo, el aumento en la cobertura de agua no ha estado acompañado de un marco legal e institucional que propenda hacia el logro de mayor eficiencia, cobertura y calidad en su provisión. En el sector vivienda, los fondos públicos se han dedicado a proyectos fuera del alcance de las familias pobres, dando como resultado barrios marginales muchas veces construidos en lugares no aptos para habitación, carentes de urbanización básica, llenos de problemas ambientales y expuestos a desastres naturales. Por otra parte, la cobertura del sistema de seguridad social es de las más bajas de América Latina, lo cual sumado a las bajas pensiones y la falta de equidad en la distribución de los beneficios dentro del sistema, contribuyen a elevar la incidencia de la pobreza entre personas de la tercera edad.

12. Los altos índices de pobreza y de necesidades básicas no satisfechas prevalecientes en las áreas rurales, especialmente en las zonas sur, centro-sur y occidental del país, las han convertido en zonas de rechazo poblacional constante. Las corrientes migratorias, se han dado sobre todo en los últimos años a las ciudades más importantes del país, así como a zonas rurales de atracción pero también de gran fragilidad ecológica. En la actualidad, predomina la migración urbana-urbana y en segundo lugar aparece el flujo de migración rural-rural. Esta dinámica migratoria ha ido ocasionando una acelerada pérdida de los recursos naturales, un creciente deterioro ambiental tanto urbano como rural y el incremento de la vulnerabilidad ante desastres naturales.
13. La creciente población de emigrantes hacia los centros urbanos, sumado a la falta de planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, ha contribuido a agravar los problemas de deterioro ambiental y de contaminación, con fuertes impactos sobre la salud humana. Según el Perfil Ambiental de Honduras 1990-1997, el recurso agua es el receptor de la problemática ambiental del país, al ser afectada por factores como: la contaminación que resulta de la insuficiencia en infraestructura sanitaria; y el aporte de sedimentos que proviene de la degradación de cuencas altas. A esto se agrega una creciente contaminación química derivada de la lixiviación de fertilizantes y plaguicidas, aguas residuales y desechos sólidos domésticos e industriales; y la existencia de altos niveles de contaminación atmosférica en las principales ciudades.
14. El desarrollo de actividades de subsistencia en suelos de vocación forestal guarda una relación directa con la elevada pobreza en las áreas rurales. Este es un ciclo que comienza con la tala y quema de bosques para obtener tierras donde se puedan desarrollar actividades agropecuarias, las que dada su vocación natural no son aptas para sostener este tipo de actividades, motivando su pronto abandono y la búsqueda de nuevas tierras cubiertas de bosque, para reiniciar el ciclo. Dado lo anterior, se estima que el recurso forestal ha estado desapareciendo a un ritmo de más de 80,000 has./año.
15. Por otra parte, las peculiaridades de la institucionalidad política del país podrían estar relacionadas con diversos aspectos que han hecho persistir la pobreza, especialmente aquellos que obstaculizan el desenvolvimiento adecuado de la justicia, la eficiencia de la labor legislativa, y la participación de las personas de escasos recursos en la definición de políticas. Existe una idea general de que el país ha sufrido un fuerte deterioro en materia de valores morales y culturales. Además, las frecuentes acusaciones de corrupción derivan en una pérdida gradual de credibilidad y respeto en la conducción política; la dificultad para poner en marcha programas de gobierno; y el convencimiento de la población que para lograr fines legítimos y resguardar adecuadamente sus intereses debe recurrir a canales irregulares. La corrupción supone altos costos económicos, tales como pagos irregulares, ineficiencias y retrasos en los trámites, que al internalizarse como costos en las empresas pueden terminar ahuyentando la inversión; y puede desalentar la redistribución de la riqueza, al desviar recursos destinados a sectores pobres.
16. La amplia gama de necesidades de la población y la existencia de un sector privado pequeño, poco agresivo y adverso al riesgo, dieron lugar a que el sector público asumiera un sin número de funciones, desde las tradicionalmente aceptadas hasta las más debatidas, resultando en un aparato estatal sobredimensionado, con baja efectividad y eficiencia y escasa participación ciudadana en los procesos de decisión. Se ha venido impulsando un Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), que incluye la mejora de la eficiencia de la administración pública y el apoyo a la descentralización; pero con resultados todavía poco satisfactorios.

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

17. La visión global de la estrategia considera la ejecución y seguimiento de la misma, como un compromiso histórico de la sociedad hondureña, a través de sus instancias representativas, tanto a nivel de los poderes del Estado, como de los partidos políticos y la sociedad en general; convirtiéndola en una política de Estado, con perspectiva de largo plazo. El objetivo fundamental de la ERP es reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico acelerado y sostenido; procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano y de redes de seguridad social.
18. La Estrategia plantea las siguientes metas al 2015: a) reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales; b) duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niños de 5 años; c) lograr una cobertura neta de 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica; d) lograr una cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de educación básica; e) lograr que el 50% de la nueva fuerza laboral complete la educación secundaria; f) reducir a la mitad las tasas de mortalidad infantil y en menores de 5 años; g) disminuir al 20% la desnutrición en menores de 5 años; h) reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna; i) lograr un acceso del 95% a agua potable y saneamiento; j) equiparar y elevar en 20% el Índice de Desarrollo Humano relativo al género; e h) implementar una estrategia para el desarrollo sostenible.
19. La Estrategia se sustenta en cinco grandes lineamientos: a) priorizar en acciones que tiendan a la reducción sostenible de la pobreza; b) priorizar las acciones en favor de grupos y zonas más postergadas del país; c) fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización; d) fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa; y e) disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza.
20. Asimismo, el desarrollo de los diversas medidas de política y programas y proyectos se basa en seis áreas estratégicas a saber: a) acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible; b) reduciendo la pobreza en las zonas rurales; c) reduciendo la pobreza urbana; d) invirtiendo en capital humano; e) fortaleciendo la protección social para grupos específicos; y f) garantizando la sostenibilidad de la estrategia.
21. Con el objetivo de **acelerar el crecimiento económico, equitativo y sostenible**, a niveles que sean congruentes con las metas de reducción de la pobreza, se busca contar con un marco macroeconómico estable, que contribuya a viabilizar de manera sostenible mayor inversión pública en programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza; y que genere confianza y certidumbre para la inversión privada. Para ello se plantea lograr: una estabilidad fiscal, congruente con tasas de interés favorables a la inversión y tasas de inflación no mayores a un dígito, que a la vez permita un mayor gasto social; una política monetaria y cambiaria que también apoye éstos objetivos; el fortalecimiento del sistema financiero; un sector externo equilibrado en base a mejoras en la competitividad.
22. Los objetivos en esta área también se orientan a fortalecer la inversión y mejorar su nivel de eficiencia y equidad, como base para incrementar las oportunidades de empleo y mejorar la calidad del mismo, a través de: reducir los costos y simplificar los trámites para el establecimiento de nuevas empresas; crear las condiciones que permitan elevar la calidad del empleo; promover mayor participación del capital privado en la provisión de servicios públicos; corregir los problemas de inseguridad en la propiedad y la inversión; y lograr la aprobación de la Ley de Promoción y Protección de la Competencia. Además, se procura

mejorar el acceso competitivo a mercados internacionales, para los productos nacionales; y desarrollar los sectores de alto potencial productivo (agronegocios, productos forestales, ensamble ligero y turismo, sin descuidar el apoyo a otros sectores económicos.

23. La **reducción de la pobreza en el área rural** considera como objetivos claves los siguientes: i) mejorar la equidad y seguridad en el acceso a la tierra de los campesinos organizados e independientes y de las étnias, que permita mejorar los ingresos y la seguridad alimentaria de las familias rurales; ii) promover el desarrollo sostenible en zonas prioritarias, bajo mecanismos que garanticen la participación de los gobiernos locales y las comunidades; iii) mejorar la competitividad de la pequeña economía rural, a fin de incrementar la producción y mejorar la eficiencia y competitividad de los pequeños productores rurales, facilitando un mejor acceso a infraestructura, servicios de apoyo en mercados, tecnología y financiamiento; y iv) mejorar las condiciones sociales en el área rural, con el propósito de fortalecer la infraestructura social y ampliar la cobertura de programas de alivio a la pobreza en las zonas rurales más deprimidas y con mayor incidencia de pobreza.
24. Respecto a la **reducción de la pobreza urbana**, se consideran los siguientes objetivos: i) estimular el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, como fuente generadora de empleo e ingresos para las familias pobres de las zonas urbanas; ii) impulsar el desarrollo de las ciudades intermedias, buscando que éstas se constituyan en polos de desarrollo regional, lo que implica una fuerte interrelación con las actividades productivas de las zonas rurales de influencia; iii) estimular la construcción de viviendas de bajo costo mediante mecanismos legales, financieros y participativos, que permitan a las familias de bajos recursos, el acceso a una solución sostenible de su problema habitacional; y iv) mejorar el acceso de los habitantes de las zonas marginales urbanas, a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad y transporte.
25. El área programática referida a la **inversión en capital humano**, plantea como objetivos los siguiente: i) mejorar el nivel de escolaridad de la población hondureña a través de una mayor cobertura, calidad, eficiencia y equidad de la educación en los niveles prebásico, básico y medio; garantizando un mejor perfil de la fuerza de trabajo y la eficiencia de la educación superior y no formal; ii) garantizar el acceso con calidad y equidad a los servicios de salud, a favor de la población en condiciones de pobreza, a través de la reforma del sector, y garantizando que la red de servicios disponga oportunamente y en calidad y cantidad de los insumos, equipos y recursos humanos para un adecuado desempeño de sus funciones; y iii) dar un valor estratégico a la gestión sociocultural, como factor fundamental del desarrollo del país, que contribuya a fortalecer los valores cívicos, éticos, morales y democráticos, y a crear nuevas oportunidades de empleo e ingresos.
26. En materia de **fortalecimiento de la protección social para grupos específicos**, se tienen lo siguientes objetivos: i) disminuir los factores de riesgo en los grupos específicos de mayor vulnerabilidad, tales como infantes, jóvenes adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad, a fin de facilitar su integración social y su desarrollo integral; ii) coadyuvar con el desarrollo integral de la mujer en condición de pobreza, mediante su participación plena y efectiva en la vida social, política, cultural y económica del país; potenciando sus capacidades a través del ejercicio de sus derechos e igualdad de oportunidades; iii) contribuir a potenciar las capacidades locales de la población étnica y negra de Honduras, buscando fortalecer sus actividades económicas y el acceso a servicios sociales.

27. El área programática orientada a **garantizar la sostenibilidad de la estrategia**, tiene como principales objetivos: i) consolidar la gobernabilidad, garantizando transparencia en la gestión pública, a través del fortalecimiento de los organismos contralores gubernamentales y de las auditorías sociales, y mejorando la calidad de la representación política de la población; ii) generar las condiciones para la vigencia real de un sistema que garantice la protección de los derechos de la persona humana, la seguridad jurídica para la inversión, y la vida pacífica en sociedad mediante la aplicación equitativa de la Constitución y las leyes; iii) lograr un proceso efectivo de descentralización y desarrollo municipal, que coadyuve a reducir la pobreza a nivel local, en el marco de una administración pública moderna y eficiente; y iv) disminuir los riesgos y la vulnerabilidad ecológica del país mediante el mejoramiento de los procesos de gestión ambiental y de gestión de riesgos a nivel central y descentralizado; y el desarrollo de instrumentos económicos y financieros que propicien el manejo sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente.

FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA ERP

28. El Gobierno de Honduras ha venido ejecutando una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población pobre. En el ámbito global este esfuerzo se traduce en un aumento considerable del gasto social, tanto en valores absolutos como en términos relativos del Presupuesto General de la República; lo cual no sólo depende de los programas y proyectos de la ERP, sino también del crecimiento normal de las asignaciones presupuestarias en favor de los sectores sociales.

29. En la medida en que se completó el diagnóstico y surgieron las áreas programáticas, se fueron planteando demandas de intervención, ya sea en la forma de medidas de política o bien en programas y proyectos. Esta demanda se fue depurando y priorizando, a fin de ajustarla en el tiempo y con respecto a la viabilidad financiera global. El monto de los programas y proyectos nuevos de la ERP asciende a US\$1,896.8 millones, hasta el 2015, incluyendo recursos para operacionalizar y dar seguimiento a la ERP. En una nueva etapa de priorización de programas y proyectos se espera una participación activa de la sociedad civil, tanto en el marco del Consejo Consultivo de la ERP, como a nivel de instancias descentralizadas.

30. Los proyectos nuevos no están orientados a financiar obligaciones normales del gobierno o el crecimiento vegetativo de la demanda anual de las mismas. En todo caso, algunos de los proyectos apoyan aquellos segmentos de la demanda que de todas maneras no podrían ser cubiertos con el crecimiento regular de las asignaciones presupuestarias. En los primeros cinco años los programas y proyectos de la ERP se financiarán en un alto porcentaje con los recursos que sean liberados por efecto del alivio de la deuda externa, principalmente en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC). No obstante, también se consideran como fuentes de financiamiento: la cooperación externa adicional, tanto en forma de donación como de préstamos; los ingresos fiscales que se generen a partir de los procesos de privatización, en sus diversas modalidades; y los recursos adicionales dentro del Presupuesto General de la República, que provengan de la recomposición de prioridades dentro del gasto público.

MARCO OPERATIVO DE LA ERP

31. La ejecución de la ERP requiere realizar un conjunto de acciones orientadas a su promoción, particularmente entre la población beneficiaria y las entidades ejecutoras; así como a facilitar la labor de identificación de las acciones prioritarias, especialmente a nivel

local. La estructura organizativa para la ejecución y seguimiento de la ERP integra una diversidad de instancias públicas, organizaciones de la población, municipalidades, ONGs, sector privado y donantes, con sus propios procedimientos operativos.

32. El liderazgo en la ejecución de la Estrategia compete al Poder Ejecutivo a través de las instituciones que integran el Gabinete Social, cuya coordinación corresponde al Presidente de la República, quien en su defecto designa al Secretario de Estado del Despacho Presidencial. Un elemento fundamental en la ejecución y seguimiento de la ERP es el Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza, que deberá ser creado mediante Decreto Legislativo como ente colegiado, participativo y de asesoría al Gabinete Social, El Consejo estará integrado por el Coordinación del Gabinete Social, quien lo presidirá; tres representantes del Gobierno de la República, uno de los cuales será el Secretario de Estado en el Despacho de Finanzas; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil; y un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Además, serán invitados en calidad de observadores dos representantes de la comunidad financiera internacional, propuestos por los organismos multilaterales y los países cooperantes.
33. La estructura organizativa de la ERP también considera la creación, mediante Decreto del Congreso Nacional, del Fondo para la Reducción de la Pobreza, como instrumento financiero, de carácter “virtual”, a ser administrado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas, para coordinar la gestión de los recursos orientados a financiar las acciones de la ERP. Además, se consideran instancias técnicas como: La Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), adscrita a la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, que en su papel de Secretaría Técnica del Gabinete Social proporcionará el apoyo necesario en los aspectos relacionados con la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia; el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINEG); el Instituto Nacional de Estadísticas (INE); y la Unidad del Programa de Eficiencia y Transparencia (UPET).
34. Para la ejecución, seguimiento y evaluación de la ERP se promoverá la participación de los diversos actores sociales y la coordinación de acciones a nivel municipal y departamental, con el objetivo de que la población se acerque a la toma de decisiones. El monitoreo y evaluación implica la generación y manejo de información sobre cuatro niveles o etapas interrelacionadas: i) aspectos referidos al financiamiento, conformación de la estructura organizativa y mecanismos de coordinación; ii) avances físico-financieros e indicadores de esfuerzo; iii) calidad e impacto de los programas y proyectos de la ERP; e iv) indicadores de pobreza, referidos a las condiciones de vida prevalentes al inicio de la ejecución de la ERP y sobre sus tendencias.

RIESGOS DE LA ESTRATEGIA

35. Varios factores internos y externos pueden poner en riesgo el éxito de la Estrategia. Algunos pueden ser influenciados por los gobiernos y por las distintas fuerzas de la sociedad; otros resultan totalmente exógenos a la voluntad interna. Entre el primer grupo se destacan: a) el consenso nacional relacionado con la sostenibilidad de la Estrategia; b) la capacidad del país de ejecutar eficientemente y en un marco de transparencia y participación democrática, la totalidad de programas globales de la Estrategia; y c) fuertes presiones sobre las finanzas públicas, tanto por el lado de los gastos como por los ingresos. Los principales riesgos exógenos se relacionan con: d) falta de recursos externos adecuados; e) el comportamiento de la economía mundial; y f) desastres naturales.

